



**Riesgos para la integridad
en la contratación pública**
Documentos de trabajo

04

El análisis de los riesgos

Factores y efectos de los riesgos
y mapas para facilitar el análisis

La Oficina Antifraude de Cataluña es una institución independiente, adscrita al Parlamento de Cataluña, encargada de prevenir e investigar la corrupción, así como de preservar la transparencia y la integridad de las administraciones y del personal al servicio del sector público de Cataluña.

Desde su vertiente preventiva, da apoyo a las instituciones públicas en la consolidación de sus sistemas de integridad, entre otras estudiando, promoviendo e impulsando buenas prácticas que contribuyan a la mejora de la calidad en la prestación del servicio público.

Estos *Documentos de trabajo* se enmarcan en la función preventiva de la Oficina y pretenden facilitar la participación en un proceso de reflexión y trabajo conjuntos, así como promover la integridad en la contratación pública.

Oficina Antifraude de Catalunya | Dirección de Prevención

Autora: Lara Baena García



Reconocimiento – no comercial – sin obra derivada:

no se permite un uso comercial de la obra original ni la generación de obras derivadas

Proyecto: «Riesgos para la integridad en la contratación pública del sector público de Cataluña»

Coordinación: Anabel Calvo Pozo

Documentos de trabajo núm. 4

20 de julio de 2018

ISSN 2604-2479

www.antifrau.cat | prevenció@antifrau.cat

Agradecimientos a las personas que han participado en la revisión de esta publicación: Anabel Calvo, Roger Folguera, Òscar Roca y Jordi Tres.



Resumen

El análisis de riesgos es el proceso para entender la naturaleza, las fuentes y las causas de los riesgos identificados (análisis de los factores), así como el impacto y las consecuencias de la materialización de cada riesgo en prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas (análisis de los efectos). Dentro de este proceso, la fase de análisis de los factores es crucial porque permite identificar las actuaciones preventivas necesarias. Por este motivo, esta fase y las actividades que en ella se llevan a cabo son el foco principal de este proyecto y del presente documento.

Este cuarto Documentos de trabajo empieza reflexionando sobre la naturaleza de estos riesgos y destaca algunas diferencias respecto a otros riesgos gestionados desde el sector público; diferencias que comportan la necesidad de adoptar ciertas precauciones cuando se empiezan a analizar. Seguidamente, se aborda el análisis de los factores, fase particularmente compleja por la multitud de elementos y circunstancias que motivan, estimulan, crean oportunidades, potencian o perpetúan los riesgos dentro de una institución pública.

El elevado número de factores detectados por la Oficina Antifraude durante la fase de diagnosis ha requerido clasificarlos para facilitar la exposición. La clasificación adoptada se presenta y ejemplariza en esta publicación y los próximos documentos irán profundizando en cada tipo de factores de riesgo hasta dibujar un mapa de factores institucionales completo, que ayude a los entes públicos a analizar y valorar los factores que operan en su institución y les facilite la adopción de las medidas preventivas más adecuadas.



Contenido

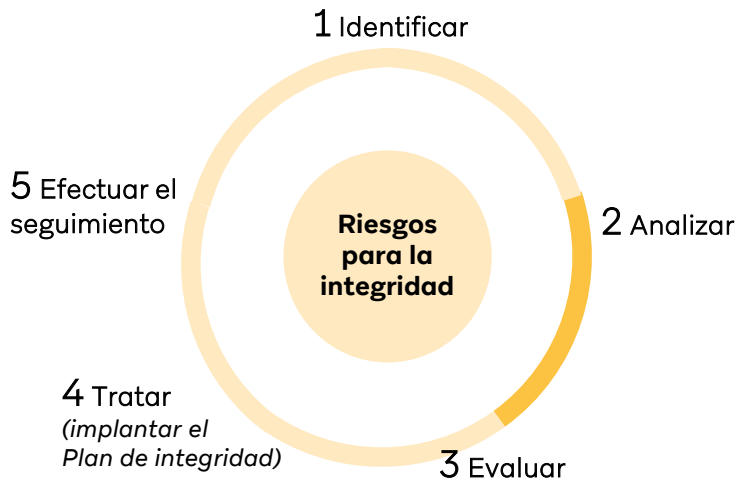
1. Aspectos diferenciales del análisis de los riesgos para la integridad en la contratación	6
1.1. Los «agentes» de estos riesgos son personas.....	6
1.2. Los agentes de los riesgos y los responsables de gestionarlos coinciden	7
1.3. El fraude y la corrupción son actos deliberados, no accidentales.....	8
1.4. Limitaciones en las herramientas para gestionar estos riesgos	8
2. El análisis de los factores.....	9
2.1. Determinar los factores de riesgo.....	9
2.2. Una clasificación pragmática: factores institucionales y externos	11
3. Los mapas de factores: una herramienta para facilitar el análisis.....	20
4. El análisis de los efectos	21
Bibliografía.....	23





Una vez identificados los riesgos inherentes a la contratación de una institución pública¹, el paso siguiente, dentro del ciclo de gestión integral de riesgos (cuadro 1), consiste en analizarlos.

Cuadro 1. El análisis de riesgos dentro del ciclo de gestión de los riesgos para la integridad

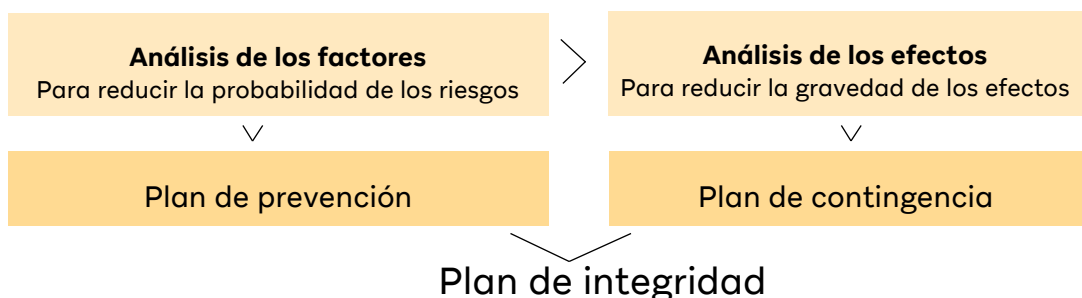


El análisis de riesgos es el proceso para entender:

1. La **naturaleza, las fuentes y las causas** de los riesgos identificados anteriormente. Esta primera fase del proceso es el análisis de los factores, que facilita la identificación de las medidas para reducir la probabilidad de que el riesgo ocurra. Todas estas medidas formarán el plan de prevención.
2. El **impacto y las consecuencias de la materialización** de cada riesgo en prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas. Esta segunda fase del proceso es la que llamamos análisis de los efectos, que facilita la configuración de las alertas para detectar la materialización de los riesgos y la identificación de las medidas para reducir la gravedad de los daños. Tanto las alertas como las medidas diseñadas constituirán el plan de contingencia.

Este proceso, resumido gráficamente en el cuadro 2, es el objeto de esta cuarta publicación de la serie *Documentos de trabajo*. El objetivo es explicarlo de forma sucinta y presentar algunas herramientas que pueden ayudar a las instituciones públicas a llevar a cabo este análisis.

Cuadro 2. El proceso de análisis de riesgos



¹Véase el *Documentos de trabajo* n° 3.



La explicación metodológica es necesaria para poder entender los factores de riesgo identificados por la Oficina Antifraude a través de los trabajos de diagnóstico llevados a cabo durante el año 2017 y primeros meses del 2018, y que serán objeto de las próximas publicaciones.

Es importante, sin embargo, empezar con una reflexión sobre la naturaleza particular de los riesgos para la integridad en la contratación pública, dado que presentan algunas particularidades que hacen que su gestión sea necesariamente diferente a la de otros tipos de riesgos gestionados desde el sector público.

1. Aspectos diferenciales del análisis de los riesgos para la integridad en la contratación

Al analizar los riesgos para la integridad inherentes a la contratación pública, conviene tener en cuenta algunas consideraciones que ponen de manifiesto aspectos que diferencian estos riesgos de otros gestionados también por las instituciones públicas. Estas diferencias son significativas en la medida que condicionan tanto su análisis, como las actuaciones preventivas y contingentes que se planificarán para su gestión.

1.1. Los «agentes» de estos riesgos son personas

En los riesgos para la integridad de las instituciones públicas, los sujetos —activos o pasivos— de las potenciales prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas son personas.

Esta primera consideración es relevante porque el **agente del riesgo debe ser objeto de estudio dentro de la fase de análisis**. Si el riesgo a gestionar fuese, por ejemplo, el de epidemias de dengue, zika o chikungunya, su análisis requeriría empezar por el estudio del agente del riesgo: las variedades de mosquitos que transmiten estos virus. Sólo conociendo en profundidad el desarrollo y la conducta de estos artrópodos se pueden encontrar actuaciones preventivas eficaces para las epidemias que causan; por ejemplo, localizar y eliminar las larvas en fase acuática antes de que pasen a la fase aérea, cuando ya están en disposición de transmitir el virus.

De la misma manera, al llevar a cabo el análisis de los riesgos para la integridad en la contratación, el punto de partida tiene que ser necesariamente el agente del riesgo: el colectivo de servidores públicos que participan en los procedimientos de contratación, así como otras personas ex-ternas a la entidad adjudicadora con las que se relacionan. Hay que conocer las variables que explican su conducta:

- cuáles son los factores individuales que la determinan y qué margen de actuación tiene la institución sobre éstos, así como
- cuáles son los factores organizativos que influyen o condicionan la conducta individual, en qué medida lo hacen y, sobre todo, qué margen de actuación tienen las entidades adjudicadoras sobre éstos.

En definitiva, sin el estudio del «factor humano», el análisis de los riesgos en la contratación de una entidad adjudicadora no será completo y las medidas preventivas resultantes, insuficientes.



1.2. Los agentes de los riesgos y los responsables de gestionarlos coinciden

La segunda consideración viene dada por el carácter interno de los riesgos para la integridad. Cuando los riesgos que la institución pública tiene que gestionar son causados por un agente externo completamente desvinculado de la actuación pública, como en el ejemplo anterior del riesgo de epidemias de virus transmitidos por artrópodos, estudiar la conducta del agente del riesgo no plantea ningún problema de objetividad.

En los riesgos para la integridad inherentes a las funciones o servicios públicos, en cambio, una parte relevante del agente de las potenciales prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas que debe analizarse son los servidores públicos de la misma organización que debe gestionarlos y **esta coincidencia dificulta la objetividad del análisis.**

Los talleres de análisis de riesgos en la contratación organizados por la Oficina Antifraude desde noviembre de 2016 hasta la publicación de este documento, han puesto de manifiesto las reticencias iniciales de los gestores públicos a considerar que determinados riesgos para la integridad en la contratación podrían llegar a producirse en su organización²; por ejemplo, cuando se planteaba el riesgo de que se prepararan contratos innecesarios.

Sin embargo, a medida que se analizaban los factores causales de los riesgos (en el riesgo de contratos innecesarios: déficits en la gestión de los conflictos de interés, déficits de planificación, falta de evaluación coste-beneficio, etc.) y se pedía a los gestores que valoraran la probabilidad de que estos factores ocurrieran en sus instituciones, o bien a medida que se les pre-sentaban ejemplos de prácticas detectadas que materializan estos riesgos, la pre-disposición a admitir que aquellos riesgos son posibles aumentaba, y se empezaba a aceptar la importancia de diseñar e implantar medidas preventivas..

La experiencia de la Oficina Antifraude indica que la coincidencia del agente del riesgo para la integridad con el sujeto que lo tiene que gestionar comporta cierta tendencia a infravalorar estos riesgos³.

Por consiguiente, al iniciar el análisis de los riesgos para la integridad en la contratación es necesario:

- Seleccionar a un grupo de personas con funciones (y, por lo tanto, perspectivas) diferentes dentro del proceso de compra de la institución, así como con niveles de implicación diferentes, tanto por responsabilidad jerárquica como por frecuencia de participación en procedimientos de contratación.
- Sensibilizarlas previamente sobre las causas y las consecuencias de la tendencia a infravalorar este tipo de riesgos.

² Hay que matizar que parte de estas reticencias se producen también por la confusión entre riesgo y acto de corrupción, fraude o irregularidad. Por este motivo el n° 2 del *Documentos de trabajo* se dedicó a aclarar estos y otros conceptos clave.

³ Esta misma tendencia la constata Luís de Sousa (*research fellow* en la Universidad de Lisboa) con respecto a la primera experiencia de autoevaluación propiciada por el Conselho de Prevenção da Corrupção de Portugal a través de la Recomendación 1/2009, de 1 de julio, sobre la Adopción de Planes de Prevención de la Corrupción (De Sousa, próxima publicación).



- Incluir en este grupo, en la medida en que sea posible, miembros externos a la organización analizada, con adecuada habilidad técnica y experiencia práctica ⁴.
- Utilizar herramientas que faciliten la mayor objetividad posible durante las tres primeras fases de la gestión de estos riesgos (identificación, análisis y evaluación); por ejemplo, partir de listados exhaustivos de riesgos inherentes a cada función pública, mapas de factores o de efectos de los riesgos, que puedan ser un punto de partida para el análisis; tablas o cuestionarios que faciliten la valoración de la probabilidad, etc.

1.3. El fraude y la corrupción son actos deliberados, no accidentales⁵

La tercera consideración tiene que ver con la naturaleza de estos riesgos. Las prácticas fraudulentas o corruptas dentro de las instituciones públicas no son acontecimientos accidentales ni fortuitos, sino actos resultado de una deliberación y decisión.

A diferencia de los riesgos de catástrofes naturales, donde factores incidentales como acontecimientos meteorológicos, movimientos geológicos, etc. tienen una incidencia muy destacada en su materialización, en los riesgos para la integridad en la contratación, el número de factores meramente fortuitos es, comparativamente, menor. Son mucho más relevantes factores relacionados con las condiciones y la calidad de la deliberación (capacidad técnica, reflexión ética, imparcialidad, in-dependencia...), con los procesos de decisión, así como con otros factores procedimentales y organizativos.

El efecto positivo es que el margen de actuación preventiva sobre la mayoría de estos factores es sustancial y, de disponer de la voluntad y de los recursos suficientes, el riesgo residual⁶ podría ser significativamente inferior al inherente.

1.4. Limitaciones en las herramientas para gestionar estos riesgos

La última consideración está relacionada con las herramientas para gestionar este tipo de riesgos.

Por una parte, las instituciones públicas tienen menos opciones para gestionar los riesgos para la integridad inherentes a sus funciones o servicios. No pueden «evitar» estos riesgos decidiendo detener servicios o funciones públicas de alto riesgo, como podría hacer una empresa privada con respecto a los servicios que decide ofrecer.

Por otra parte, tampoco se pueden compartir o transferir a terceros los riesgos para la integridad. Así como la gestión de los riesgos laborales permite transferir ciertos riesgos al sector privado, por ejemplo, a través de una póliza para indemnizar, en caso de accidentes profesionales; esta «transferencia» no es posible en los riesgos para la integridad de las instituciones, en la medida en que las consecuencias para la integridad institucional difícilmente se reparan o compensan económicamente.

⁴ En este sentido, los institutos o escuelas de administración pública (en Cataluña, la EAPC) o los entes supramunicipales (diputaciones y consejos comarcales) podrían ofrecer un apoyo técnico clave.

⁵ Esta consideración y la siguiente han sido ya identificadas por agencias internacionales como la Independent Commission Against Corruption (Australia), que lleva décadas trabajando en la prevención de la corrupción desde la perspectiva de la gestión de riesgos.

⁶ Véase la explicación del concepto de riesgo residual en el *Documentos de trabajo* n° 2.



Por lo tanto, **actuar directamente sobre los factores** que generan, incrementan o perpetúan los riesgos para reducir la probabilidad **es la única forma eficaz de prevención**.

2. El análisis de los factores

Dentro del proceso de análisis de los riesgos, el análisis de factores busca:

1. determinar las razones que hacen probables los riesgos identificados o priorizados por una institución (factores de riesgo);
2. valorar la incidencia de cada factor en la organización que se autoevalúa;
3. determinar las actuaciones preventivas necesarias y factibles sobre cada factor de riesgo.

Estas actuaciones constituyen el plan de prevención, que incluye, además, la previsión de los responsables de implantarlas, así como el plazo previsto y los recursos necesarios para hacerlo.

El cuadro 3 resume gráficamente esta primera fase del análisis de riesgos centrado en la prevención y objeto principal del proyecto «Riesgos para la integridad en la contratación pública».

Cuadro 3. El análisis de los factores

Análisis de los factores

Para reducir la probabilidad de los riesgos



Identificar y evaluar
los factores de los riesgos



Diseñar medidas preventivas
para cada factor de riesgo



Plan de prevención

2.1. Determinar los factores de riesgo

Un factor de riesgo es cualquier elemento, circunstancia o influencia que hace probable que un riesgo se materialice en una institución pública.

Un ejemplo de factor de riesgo ampliamente conocido y transversal a la mayoría de riesgos para la integridad en la contratación es la opacidad —o los déficits de



transparencia⁷—, dado que crea oportunidades para incurrir en prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas y dificulta la detección si se materializan.

Si tomamos como ejemplo el riesgo de fraccionamiento del objeto de un contrato para adjudicarlo directamente a un proveedor a través de varios contratos menores, uno de los factores que incrementaban la probabilidad de este riesgo era el grado de opacidad con respecto a esta contratación en las entidades adjudicadoras: cuanta más opacidad de los procesos y las decisiones, más probabilidad. Por eso, una de las medidas preventivas adoptadas por la LCSP actual para reducir la probabilidad de este riesgo actúa precisamente contra esta opacidad de la contratación menor y obliga a unos niveles mínimos de transparencia (art. 63.4) con respecto a estos tipos de contratos⁸.

Sin embargo, y siguiendo con el ejemplo, la probabilidad de que esta práctica se materialice en una entidad adjudicadora no depende sólo de la transparencia en su contratación menor. Depende de la confluencia de éste con muchos otros factores dentro de una organización: de la magnitud de los déficits en la gestión de los conflictos de interés de sus servidores públicos; de la falta de alertas para detectar intentos de fraccionamiento; de si la entidad tiene una historia de falta de respuesta recondutora o sancionadora (según el caso) cuando en el pasado se han detectado este tipo de prácticas, etc.

Este ejemplo ilustra las razones por las cuales se utiliza el término *factor*, en lugar de otros como *causa*, en esta primera fase del análisis de riesgos.

1. Permite **englobar tanto (a) elementos que tienen una relación causa-efecto directa con el riesgo** (por ejemplo, los déficits en la gestión de los conflictos de interés de los servidores públicos de una institución), **como (b) otros elementos que simplemente condicionan la probabilidad del riesgo** (por ejemplo, la falta de respuesta adecuada a prácticas de fragmentación detectadas anteriormente en una organización, contribuye a normalizar este tipo de prácticas, e incrementa la probabilidad del riesgo)⁹.
2. Destaca la idea de varios elementos (factores) que se combinan para producir el riesgo y recuerda que los riesgos para la integridad en la contratación son **multifactoriales**.
3. Enfatiza el efecto multiplicador de cada elemento sobre la probabilidad del riesgo. Es decir, cuantos más factores de riesgo reúne una organización, **más elevada es la probabilidad** de que los riesgos se materialicen.

Por este motivo, es esencial que el análisis de los factores de riesgo sea exhaustivo; que se sopesen todos los elementos, circunstancias o influencias que pueden contribuir a la potencial materialización del riesgo y se evalúe la incidencia de cada uno de ellos en la propia organización, de la forma más objetiva posible.

La información recogida por la Oficina Antifraude de Cataluña ha permitido determinar un conjunto tan amplio de factores que pueden incidir en los riesgos

⁷ Algunas aportaciones de lectores del *Documentos de trabajo* n° 3 señalaron la falta de mención de los «riesgos para la transparencia» y algunos autores, efectivamente, los identificaban como tales. El análisis de riesgos llevado a cabo nos ha permitido precisar que la falta de transparencia es, de hecho, un factor de riesgo, no un riesgo en sí mismo.

⁸ Publicación trimestral de los contratos menores, ordenados por identidad del adjudicatario, que tiene que incluir, como mínimo, objeto, duración e importe de adjudicación incluido el IVA.

⁹ La distinción y clasificación de los factores que habilitan u optimizan la corrupción y los que contribuyen a su perpetuación es conocida en la bibliografía anticorrupción. Véase una síntesis en Gorta, 1998.



identificados, que, a efectos de facilitar el análisis de los riesgos a las entidades adjudicadoras, los hemos clasificado tal como se explica seguidamente.

2.2. Una clasificación pragmática: factores institucionales y externos

Ante un número tan elevado de factores, una primera clasificación pertinente es la que ayuda a las entidades adjudicadoras a distinguir los factores que dependen directamente de su organización (factores institucionales) de aquellos que les son ajenos (factores externos).

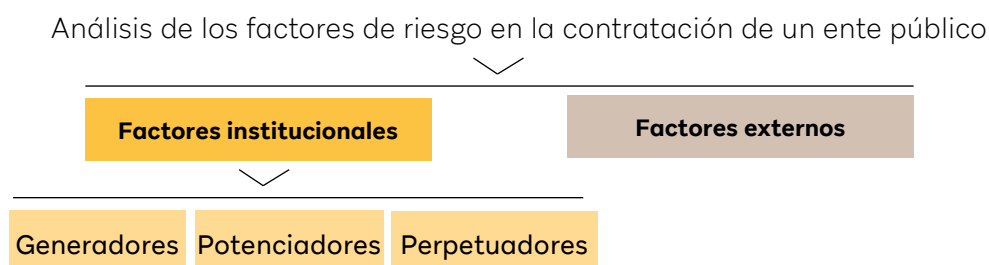
Factores institucionales

Son factores institucionales aquellos que dependen del diseño y funcionamiento de cada entidad adjudicadora. Tienen en cuenta elementos, circunstancias o influencias que:

1. generan motivaciones y oportunidades de riesgo internas (factores generadores),
2. incrementan la probabilidad de que se aprovechen las oportunidades anteriores (factores potenciadores) o bien
3. facilitan que, una vez materializado el riesgo, la práctica irregular, fraudulenta o corrupta llegue a «normalizarse» dentro de una institución pública (factores perpetuadores).

Esta clasificación se muestra gráficamente en el cuadro 4.

Cuadro 4. Factores institucionales de los riesgos para la integridad en la contratación



Seguidamente se explican estos tres tipos de factores de forma sucinta, dado que serán objeto de próximas publicaciones. Sin embargo, es importante destacar que las entidades adjudicadoras tienen un margen significativo de actuación preventiva sobre la mayoría de los factores institucionales.

Factores generadores

Los factores institucionales que generan motivaciones y oportunidades de riesgos para la integridad en la contratación de una entidad adjudicadora dependen de las personas, los procedimientos y la organización de cada entidad adjudicadora.

Factores personales

Los factores de riesgo personales están relacionados con las características y motivaciones de los individuos que participan en la contratación pública de una institución.

La contratación requiere personas con una capacitación y experiencia profesional adecuadas a la complejidad de aquello que tienen que contratar; imparciales, objetivas e independientes en sus juicios técnicos, e íntegros y diligentes en el ejercicio de sus deberes profesionales. Los elementos, circunstancias o influencias que impiden o limitan estos atributos, estos principios de la ética profesional pública, se denominan factores personales.

Un ejemplo de factor de riesgo personal es el **déficit de especialización en contratación** de los servidores públicos. Este factor limita la capacidad profesional de las personas que impulsan o participan en los procedimientos de contratación y genera muchísimas oportunidades de prácticas irregulares. La propia Comisión Europea, consciente de la relevancia de este factor de riesgo, emitió la Recomendación (UE) 2017/1805 de la Comisión, de 3 de octubre de 2017, sobre la profesionalización de la contratación pública donde insta a los estados miembros a *construir una arquitectura para la profesionalización de la contratación pública*.

Otro ejemplo de factor personal, ya mencionado anteriormente, es la **deficiente gestión de los conflictos de interés** de los servidores públicos de la entidad adjudicadora. La falta de conocimiento y el escaso uso de las herramientas para detectar intereses particulares y gestionarlos con el fin de eliminar el interés (cuándo eso sea posible) o evitar la influencia sobre las decisiones públicas, limitan la capacidad de las entidades adjudicadoras de garantizar la imparcialidad de sus servidores públicos. Por este motivo es tan importante adoptar medidas preventivas destinadas a mejorar la gestión institucional de los conflictos de interés¹⁰. Estas medidas giran en torno a los intereses particulares que podrían motivar varias prácticas de favoritismo a lo largo de todo el procedimiento de contratación y que, al materializarse, vulneran los principios de igualdad de trato y no discriminación que deben regir la contratación¹¹.

Los factores personales son comunes a todos los riesgos para la integridad. El listado completo de factores junto con el análisis de las razones que contribuyen a su aparición e incrementan la probabilidad de los riesgos para la integridad en una institución pública son objeto del número 5 de esta serie de *Documentos de trabajo*.

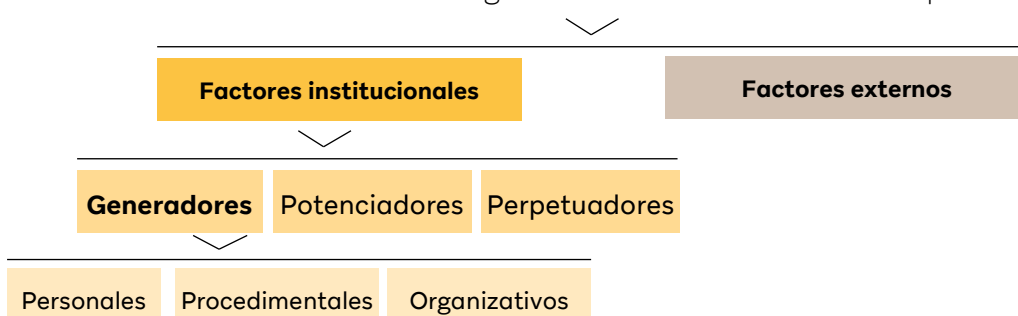
¹⁰ La importancia de este factor de riesgo explica la introducción de la obligación de los órganos de contratación de prevenir, detectar y resolver los conflictos de interés, novedad de la LCSP actualmente vigente (art. 64).

¹¹ Los déficits más habituales en la gestión de los conflictos de interés fueron objeto del informe de la Oficina Antifraude de Cataluña *La gestión de los conflictos de interés en el sector público de Cataluña*, publicado en el 2016.



Cuadro 5. Factores institucionales generadores de los riesgos para la integridad en la contratación

Análisis de los factores de riesgo en la contratación de un ente público



Factores procedimentales

Los factores de riesgo procedimentales están relacionados con cómo se gestiona un procedimiento de contratación en concreto.

Buena parte de las oportunidades de riesgos para la integridad surgen de déficits de gestión o directamente de incumplimientos procedimentales. Algunos ejemplos podrían ser:

- **Déficits de planificación**, que crean múltiples oportunidades a lo largo de todo el procedimiento, pero especialmente en tres áreas de riesgo dentro de la preparación de los contratos: la de impulsar contratos innecesarios, sobredimensionados, de imposible ejecución o perjudiciales; la de preparar contratos que limiten indebidamente la concurrencia o la libre competencia, y la de adjudicar directamente a un operador al margen del procedimiento de contratación. Un ejemplo sería la falta de un buen análisis coste-beneficio de la contratación que se pretende impulsar, para corroborar si aquella opción es la más eficiente.
- **Déficits de precisión técnica**, que crean oportunidades de riesgos a lo largo de todo el procedimiento (tanto durante la fase de preparación como durante la licitación y la ejecución del contrato). Un ejemplo clásico es la falta de concreción o de claridad al definir los criterios de adjudicación o las reglas para otorgar la puntuación a cada uno en los pliegos.
- **Déficits de transparencia y rendición de cuentas**, que crean oportunidades para ocultar irregularidades, actos fraudulentos o corruptos. Son ejemplos también conocidos tanto la motivación insuficiente de la puntuación otorgada a los criterios sujetos a juicio de valor, como, antes de la entrada en vigor de la Ley 9/2017 de contratos del sector público, la no publicación de la propuesta de adjudicación de la mesa de contratación o bien, en procedimientos sin mesa, el documento donde se valoren técnicamente las proposiciones recibidas y se proponga un adjudicatario al órgano de contratación.
- **Déficits de control**, que crean oportunidades de irregularidades y prácticas fraudulentas o corruptas. Un ejemplo bastante extendido es la deficiente supervisión de la ejecución del contrato que crea oportunidades de incumplimientos contractuales, certificaciones fraudulentas de los trabajos llevados a cabo, etc.
- **Déficits de evaluación**; por ejemplo, en contratos de necesidades recurrentes, la falta de evaluación del diseño y la ejecución del contrato y de comparación con entidades adjudicadoras similares, con el fin de identificar errores y áreas de mejora, crea oportunidades de volver a incurrir en los mismos problemas o



bien no incorporar de forma sistemática todas las correcciones pertinentes en la contratación que se tiene que volver a preparar.

La lista de déficits de gestión y potenciales incumplimientos que generan oportunidades de riesgo es muy amplia. Esta lista junto con la reflexión sobre las razones que contribuyen a su aparición en las instituciones públicas serán objeto del número 7 de estos *Documentos de trabajo*.

Hay que destacar que las oportunidades derivadas de estos déficits o incumplimientos pueden variar mucho en función del tipo de institución (administraciones territoriales o entes instrumentales), el marco normativo que le es aplicable (administración pública, poder adjudicador no administración u otros entes del sector público), el importe del presupuesto anual destinado a contratación y el porcentaje destinado a necesidades recurrentes, del tipo de contratos más habituales en aquella entidad (obras, suministros, servicios, concesiones), de los mercados a los que habitualmente se dirige para contratar, etc. Por ello, los factores procedimentales inherentes a cada entidad adjudicadora están muy interrelacionados con los factores organizativos.

Factores organizativos

Los factores de riesgo organizativos son aquellos que derivan de cómo está organizada y cómo funciona la institución (sistemas de trabajo, prácticas habituales...). Suelen ser decisiones o circunstancias organizativas —a veces no relacionadas directamente con la contratación pero que impactan— que crean estímulos u oportunidades de riesgos para la integridad.

Así, por ejemplo, algunos factores organizativos que crean oportunidades para el riesgo de impulsar y diseñar contratos innecesarios, sobredimensionados, de imposible ejecución o perjudiciales a la institución pública o para el interés general son:

- las **presiones para agotar el presupuesto** cuando se acerca el fin del ejercicio presupuestario o bien
- la **falta de una planificación global** de la contratación de una institución (como mínimo anual, aunque la planificación de legislatura o mandato sería la opción óptima¹²), factor que dificulta valorar la idoneidad de una propuesta de impulsar una contratación.

Otro ejemplo de factor organizativo de riesgo son las **decisiones políticas institucionales que crean compromisos**, en particular plazos, **de imposible cumplimiento** aplicando la normativa de contratación pública y generan estímulos que facilitarán oportunidades para el riesgo de adjudicar directamente a un operador al margen del procedimiento de contratación

Los factores organizativos se presentan y explican en la publicación número 6 de los *Documentos de trabajo*.

¹² Probablemente, esta sea una de las razones por las que el art. 28.4 de la LCSP establece que «Las entidades del sector público programarán la actividad de contratación pública, que desarrollarán en un ejercicio presupuestario o períodos plurianuales y darán a conocer su plan de contratación anticipadamente mediante un anuncio de información previa previsto en el artículo 134 que al menos recoja aquellos contratos que quedarán sujetos a una regulación armonizada».



Factores potenciadores

Aunque los factores generadores explican las motivaciones y las oportunidades para los riesgos de prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas, estas oportunidades no siempre son aprovechadas.

A los elementos o circunstancias que incrementan la probabilidad de que aquellas oportunidades sean explotadas los denominamos *factores potenciadores*.

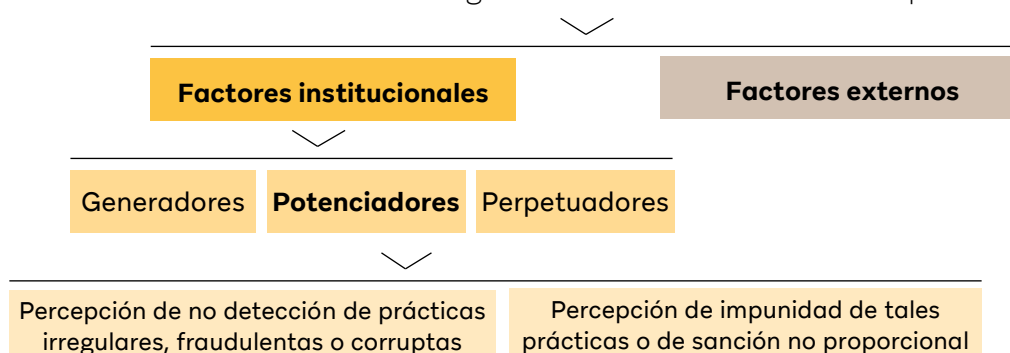
Los grandes factores potenciadores de los riesgos para la integridad están directamente relacionados con la «**historia**» de cada institución. La probabilidad de que se aprovechen las oportunidades que surgen en cada organización se incrementa si en el pasado la institución ha propiciado la percepción, entre los servidores públicos o entre los licitadores/contratistas, de:

- incapacidad o ineficacia para detectar las prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas que se hayan producido (**percepción de no detección**);
- falta de voluntad de responder adecuadamente, si cuando se han detectado aquellas prácticas no se ha iniciado ningún tipo de procedimiento para indagar los hechos y reconducir o, si procede, sancionar conductas para depurar responsabilidades (**percepción de impunidad**), o
- falta de proporcionalidad de la respuesta con respecto a la gravedad de las prácticas detectadas, en particular si la respuesta sancionadora es tan poco relevante en relación con el beneficio obtenido con aquella práctica, que compensa llevarla a cabo (**percepción de no proporcionalidad**).

El cuadro 6 representa gráficamente el encaje de los factores potenciadores entre los factores institucionales de los riesgos para la integridad en la contratación.

Cuadro 6. Factores institucionales potenciadores de los riesgos para la integridad en la contratación

Análisis de los factores de riesgo en la contratación de un ente público



Las actuaciones preventivas contra estos factores tienen como objetivo inmediato cambiar el sentido de esta «historia» y modificar la percepción global de impunidad que se deriva. Consisten en mejorar o completar los mecanismos de detección y asegurar una respuesta recondutora o sancionadora adecuada y proporcional.

En definitiva, estas actuaciones **buscan elevar la percepción del coste** para aquellas personas que tengan una motivación y encuentren una oportunidad para incurrir en una práctica irregular, fraudulenta o corrupta, **con el objetivo de reducir la probabilidad** de este tipo de conductas.



Factores perpetuadores

Los factores que facilitan que, una vez que se ha producido una práctica irregular, fraudulenta o corrupta, ésta se vuelva a reproducir y pueda llegar a normalizarse en una organización son precisamente sobre los que acostumbra a haber menos conciencia en las instituciones públicas.

La literatura anticorrupción ha identificado tres fases en el proceso de perpetuación de cualquier transgresión¹³ cometida.

1. **Institucionalización.** Se produce cuando una determinada práctica irregular, fraudulenta o corrupta sucede dentro de una organización sin que nadie lo detenga ni le dé una respuesta adecuada con el objetivo de reconducirla o sancionarla, en función de la gravedad. Esta falta de respuesta crea un precedente que suele ser advertido por el entorno de la persona que ha incurrido en aquella práctica. Si alguien la repite sin que ningún miembro de la cadena de mando lo impida o dé una respuesta adecuada, se produce el inicio de un proceso de «rutinización» hasta que aquella práctica resulta habitual en aquella unidad o en aquel contexto.
2. **Racionalización.** Esta institucionalización requiere la puesta en marcha de un proceso de construcción de «justificaciones» para intentar legitimar estas prácticas. Algunas se identifican con expresiones coloquiales como: «siempre se había contratado así, y nunca había pasado nada»; «si [alto cargo] ha aceptado el regalo X de [proveedor], porque no puedo hacer yo lo mismo»?; o bien, «con las horas que he dedicado a esta institución, bien me merezco [práctica X]»¹⁴.
3. **Socialización.** Una vez construidas las justificaciones, la normalización se produce cuando llegan a extenderse fuera del círculo inicial: tanto a las personas que se incorporan al grupo de trabajo donde se iniciaron, como a otros grupos de trabajo o unidades administrativas de aquella organización.

De este proceso se deduce que los factores perpetuadores son aquellas circunstancias o influencias que contribuyen a la institucionalización, racionalización y socialización de estas prácticas.

Estos se pueden resumir en dos grandes debilidades organizativas (véase también el cuadro 7):

1. La falta de un liderazgo ético efectivo (tanto autoridades electas o de designación política, como directivos y mandos intermedios), caracterizado por la tolerancia ante conductas irregulares o impropias de un servidor público o, en el peor de los casos, involucrado en las prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas que debería detener.

¹³ En el término *transgresión* incluimos tanto las prácticas identificadas como objeto de prevención, como cualquier otra conducta impropia de un servidor público que puede llegar a normalizarse en una organización.

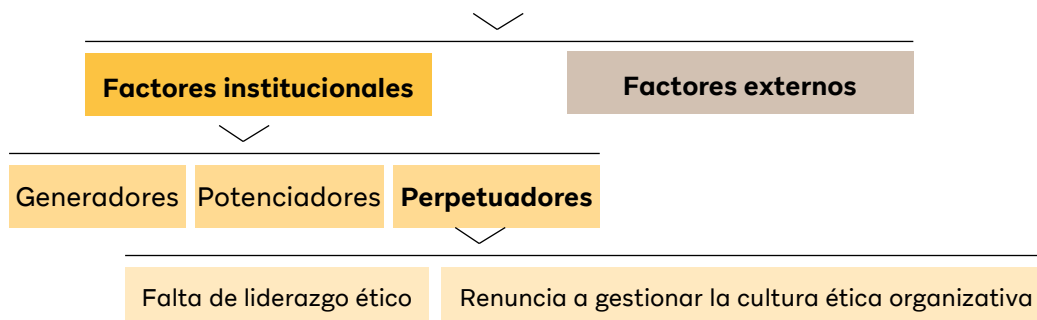
¹⁴ Anand, Ashforth y Joshi (2004) clasificaron estas justificaciones en los siguientes seis tipos de tácticas: (1) la negación de responsabilidad: «yo no puedo hacer nada»; «eso no depende de mí»; (2) la denegación de daños: «nadie sale perjudicado, podría ser peor»; (3) la denegación de víctimas (con respecto a los perjudicados por la transgresión): «se lo merecían» o bien «ellos decidieron participar», (4) la ponderación social: «con lo que han hecho ellos, no tienen ningún derecho a criticarnos o bien hay peores que nosotros»; (5) la apelación a lealtades más elevadas: «lo hacemos por un bien mayor o no lo denunciaría por lealtad a mi jefe», y (6) la metáfora del libro de cuentas: «nos hemos ganado el derecho a...» o bien «con todas las horas extras que he trabajado, bien me he ganado el derecho a...».



2. La renuncia a gestionar la cultura ética organizativa: a formar a los servidores públicos en la detección de los dilemas profesionales; a debatir y explicitar la conducta esperada en los dilemas éticos más habituales; a articular y gestionar canales de asesoramiento ético; etc.

Cuadro 7. Factores institucionales perpetuadores de los riesgos para la integridad en la contratación

Análisis de los factores de riesgo en la contratación de un ente público



Las actuaciones preventivas contra estos factores pasan por alinear la cultura ética con los principios y valores propios de la ética profesional pública, e identificar, detener y desmontar las excusas o justificaciones de las transgresiones.

Tanto los factores potenciadores explicados antes, como el proceso de perpetuación aquí simplemente esquematizado, y la exposición de cómo se articulan y confluyen estos factores en una institución pública serán objeto del número 8 de estos *Documentos de trabajo*.

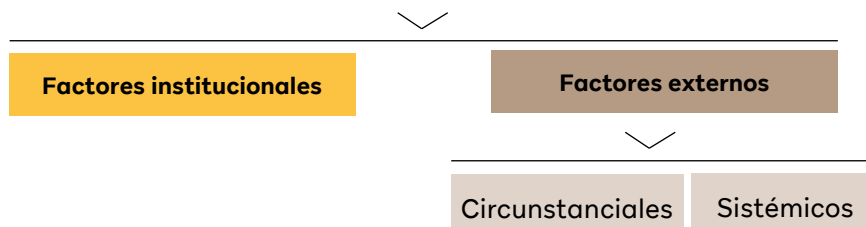
Factores externos

No todos los factores de riesgo dependen de las entidades adjudicadoras. Hay factores muy relevantes que crean estímulos, oportunidades o circunstancias que incrementan la probabilidad de los riesgos para la integridad en la contratación de las instituciones públicas y son externos a las mismas.

Estos factores de riesgo externos pueden ser circunstanciales o sistémicos (cuadro 8).

Cuadro 8. Factores externos de los riesgos para la integridad en la contratación

Análisis de los factores de riesgo en la contratación de un ente público



Factores externos circunstanciales

Denominamos *factores circunstanciales* aquellos hechos o decisiones coyunturales que crean oportunidades o estímulos para los riesgos para la integridad en el marco de un procedimiento de contratación.

Algunos ejemplos de factores circunstanciales serían:

- **novedades legislativas que impactan indirectamente en la contratación** pública (ya sea local, autonómica o estatal) y crean oportunidades de riesgo o estímulos para prácticas irregulares, fraudulentas o corruptas; por ejemplo, la aprobación parlamentaria de una ley que tiene que entrar en vigor en breve, cuya implantación comportará la contratación de obras, suministros o servicios en un plazo tan breve que de ninguna manera se podrá preparar, licitar, adjudicar y ejecutar correctamente dentro de ese plazo;
- **acontecimientos significativos en un mercado** que pueden crear estímulos para prácticas fraudulentas o corruptas; por ejemplo, la aparición de una innovación que deja un determinado tipo de producto desfasado y a un buen número de operadores con grandes stocks o potenciales pérdidas muy significativas, o bien un cambio de los estándares mínimos exigidos a un tipo de suministro para estar homologado. Este tipo de circunstancias puede ser el estímulo para que alguna empresa del sector intente colocar los productos desfasados o que pronto perderán la homologación, creando la oportunidad para una potencial aceptación de sobornos u otras ventajas personales entre los responsables de una contratación pública si diseñan los pliegos conforme a los estándares antiguos; o bien
- **cambios en los operadores económicos de un mercado** concreto (entrada de nuevos operadores, adquisiciones o fusiones...) que pueden ser estímulos para prácticas anti-competitivas de naturaleza diversa entre el resto de operadores y que impactan en las ocho áreas de riesgo identificadas en las fases de preparación y licitación de la contratación.

La capacidad de actuación preventiva de las entidades adjudicadoras sobre estos y otros factores externos circunstanciales es reducida, pero es indispensable identificarlos en el marco de cada procedimiento singular de contratación, en particular los de alto riesgo, así como prever, en el análisis de los efectos, las alertas contingentes que permitan detectar indicios o bien intentos de corrupción o fraude.

Factores externos sistémicos

Entendemos por *factores sistémicos* aquellos derivados tanto de debilidades estructurales, como de deficiencias del sistema nacional de integridad, y que crean oportunidades o estímulos para los riesgos para la integridad en la contratación o bien desincentivan la conducta íntegra de los operadores económicos o la alerta en caso de estar en (o conocer la existencia de) una situación de riesgo de corrupción o fraude.

Algunos ejemplos de factores producto de debilidades sistémicas que crean importantes oportunidades de riesgos son:

- una **regulación** multinivel (normativa europea, estatal y autonómica), **muy compleja** (por extensión, por la estructura, por el amplio margen de



interpretación que requiere en cuestiones claves, por imprecisiones o vacíos en la redacción...) y **con cambios frecuentes** (tres normas en una década, con múltiples revisiones). Estas tres características de la normativa reguladora de la contratación pública incrementan considerablemente la dificultad de identificar la norma aplicable a cada situación y crean oportunidades de riesgos para la integridad. Así, este factor externo sistémico incrementa la probabilidad de riesgos de irregularidades en empleados públicos que participan solo ocasionalmente en procedimientos de contratación y a quienes resulta mucho más difícil mantenerse al día y dominar una normativa tan compleja;

- una **concentración sustancial de la contratación pública en los entes instrumentales** del sector público¹⁵, buena parte de los cuales tienen un nivel de sujeción a la LCSP inferior a las administraciones públicas (con menos obligaciones de transparencia, de rendición de cuentas y con un grado inferior de control ex ante, durante y ex post);
- un **mapa municipal** que configura un número muy elevado de entidades adjudicadoras muy pequeñas. En Cataluña hay 947 municipios, el 78% de los cuales tienen una población de menos de 5.000 habitantes, hecho que configura ayuntamientos con insuficientes recursos para afrontar la contratación profesionalmente.

Con respecto a los **déficits** relacionados con el **Sistema Nacional de Integridad**¹⁶, algunos ejemplos sobradamente conocidos son:

- las **deficiencias** en la regulación actual de la **financiación de los partidos políticos**, que ha creado incentivos para obtener recursos económicos o apoyo material del sector privado, a cambio de «contraprestaciones» vehiculadas a través de la contratación pública en aquellos entes territoriales donde el partido en cuestión gobierna (o tiene expectativas de hacerlo), con casos sobradamente conocidos en el ámbito de la contratación de servicios o de obra pública;
- la **falta de protección eficaz de los alertadores** o denunciantes, que desincentiva la alerta a las autoridades responsables cuando un servidor público, un empresario o cualquier ciudadano tiene conocimiento de un caso de corrupción, fraude o colusión y reduce, por lo tanto, la capacidad de prevención, detección y consecuente actuación contingente por parte de las entidades adjudicadoras afectadas;
- un **sistema de control externo de la contratación pública poco eficaz**, teniendo en cuenta (a) la diversidad de organismos de control: control de legalidad y económico de la contratación; control de la libre competencia en la contratación; control del fraude y la corrupción; control del blanqueo de capitales; control jurisdiccional; (b) la falta de recursos para un control suficiente y en plazos prudenciales, en particular en determinados tipos de contratación que requieren una experiencia técnica especial (por ejemplo en

¹⁵ Un dato ilustrativo, si bien solamente aproximado, lo encontramos en el *Informe de la actividad contractual de la Administración de la Generalitat de Catalunya y de su sector público* de 2017, según el cual solamente el 14,1% de las 8.742 adjudicaciones de aquel año corresponden a sus departamentos, frente al 85,9% correspondiendo a los entes de su sector público. Con respecto al importe total adjudicado, los departamentos representan el 18,6% del total (1.420.384.672,15 €) frente al 81,4% de los entes de su sector público.

¹⁶ Véase la evaluación del Sistema Nacional de Integridad (SNI) del Estado español publicado por Transparencia Internacional España en el 2012 en: <https://transparencia.org.es/estudio-enis/>.



obra pública, tecnologías de la información y la comunicación, etc.), y (c) los déficits de colaboración interinstitucional (por ejemplo, falta de acceso de los órganos de control externo no jurisdiccionales en bases de datos clave para la lucha contra la corrupción)..

Sobre estos y otros factores sistémicos las entidades adjudicadoras casi no tienen margen de actuación. Por este motivo, las recomendaciones de la Oficina Antifraude que afectan a los factores sistémicos de los riesgos para la integridad en la contratación irán dirigidas directamente a los poderes públicos competentes (legislativos y ejecutivos).

3. Los mapas de factores: una herramienta para facilitar el análisis

Esta pequeña muestra panorámica de todos los potenciales factores que afectan a los riesgos para la integridad en la contratación pública explica la importancia de crear mapas de factores para las 12 áreas de riesgo¹⁷ identificadas en las tres grandes fases del procedimiento de compra: preparación, licitación y ejecución.

Los mapas de riesgos, entre ellos los mapas de factores, son instrumentos informativos para el análisis de los riesgos en tanto que:

1. permiten el estudio sistemático y actualizable de los riesgos identificados;
2. guían el diseño de actuaciones o medidas preventivas y contingentes eficaces, y
3. contribuyen (junto con otras herramientas) a la posterior planificación de las actuaciones diseñadas, en la medida en que facilitan la priorización de las intervenciones sobre los factores más relevantes.

Los mapas de riesgos más habituales son:

- **Mapas de factores**, entendidos como mapas de los factores generadores, potenciadores o perpetuadores de los riesgos si se centran en el nivel institucional o bien mapas de factores sistémicos, si se centran en el nivel del Sistema Nacional de Integridad. Estos mapas contienen elementos descriptivos de los factores identificados y están orientados a la prevención: a la eliminación o reducción del riesgo, interviniendo sobre el origen.
- **Mapas de daños**, donde se exponen de forma exhaustiva las consecuencias o efectos de los riesgos (daños, lesiones, pérdidas, responsabilidades institucionales y personales). Están orientados a la contingencia: a la reducción de la gravedad de los riesgos que se materializan.
- **Mapas de exposición al riesgo**, más propios de procesos de gestión de riesgos por sectores o por ámbitos de actividad, que para la gestión de riesgos institucionales. Este tipo de mapas definen perfiles de exposición al riesgo ya sea por colectivos profesionales, por tipo de institución pública, etc. y son especialmente útiles de cara a procesos de definición de políticas públicas (a partir de los cuales fijar objetivos y planes), de regulación de determinados sectores o actividades de riesgo o similares.

¹⁷ Véase el nº 3 de los *Documentos de trabajo*.



Dado que el enfoque del proyecto «Riesgos para la integridad en la contratación pública» de la Oficina Antifraude es principalmente la gestión de los riesgos institucionales, se publicarán herramientas como:

- los mapas de factores institucionales específicos para cada una de las 12 áreas de riesgos identificadas en los procedimientos de contratación y
- herramientas para facilitar la autoevaluación: matrices y cuestionarios de valoración, ejemplos de plantillas para llevar a cabo el análisis de los factores y de los efectos de los riesgos para la integridad en la contratación, etc.
- tablas para facilitar la visualización completa del análisis de los factores y de los efectos de los riesgos (véase un ejemplo en el cuadro 9), la valoración de su incidencia y las medidas preventivas dirigidas a cada factor.
- un ejemplo de matriz para programar el plan de prevención resultante.

Cuadro 9. Ejemplo de tabla para elaborar el análisis de los riesgos

Área de riesgos

Riesgos inherentes	Priorización		Análisis de los factores		Análisis de los efectos			
	Prob.	Grav.	Factores	Incidencia	Acciones preventivas	Conse- cuencias	Prob. Grav. contingentes	Alertas

4. El análisis de los efectos

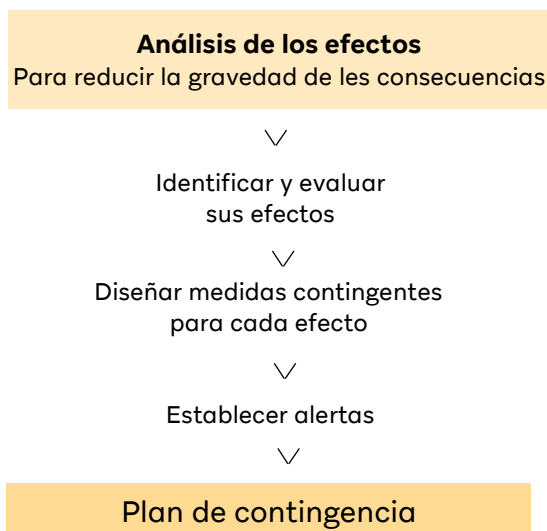
Siguiendo con el proceso de análisis de riesgos, una vez analizados los factores que hacen probables los riesgos identificados, el siguiente paso es el análisis de los efectos.

El análisis de los efectos consiste en:

1. identificar los efectos o consecuencias si aquellos riesgos se llegaran a materializar: daños, lesiones, pérdidas, responsabilidades (administrativa, contable, penal...) u otras consecuencias perjudiciales para la institución o para el interés público.
2. valorar la probabilidad de que ocurran y la gravedad si suceden;
3. diseñar medidas contingentes para responder con celeridad y reducir la gravedad, así como evitar el inicio del ciclo de perpetuación; y
4. establecer qué alertas (*red flags*) permitirán identificar las prácticas materializadas lo antes posible y avisar de la necesidad de poner en marcha las medidas contingentes diseñadas.



Cuadro 10. Proceso de análisis de los efectos



Tanto las medidas diseñadas como las alertas se incorporan dentro del plan de contingencia, que establece: las personas responsables de actuar cuando aparece una alerta, qué procedimiento deben seguir y con qué recursos pueden contar.

A diferencia de los factores, las consecuencias de aquellas prácticas que materializan los riesgos son mucho más sencillas de identificar¹⁸ y la conducta esperada de las instituciones acostumbra a estar normativizada: sistemas de recursos, procedimientos de revisión, procedimientos de exigencia de responsabilidades de diversa índole, etc.

En este sentido, las medidas contingentes tienen que asegurar los protocolos que seguir al dispararse una alerta.

La parte más compleja del análisis de los efectos es precisamente la de encontrar las alertas que pueden indicar a la institución que alguno de estos riesgos se podría haber materializado.

En el año 2009, la Comisión Europea publicó una nota informativa sobre indicadores de fraude para los fondos FEDER, FSE y FC, cuyo anexo recoge indicadores para 16 mecanismos de fraude. Esta iniciativa de listar indicadores de alerta de fraude incluía muchos indicios de fraude, si bien a menudo eran de difícil observación incluso para los servidores públicos de una institución. Estos son algunos ejemplos:

— Indicadores de soborno o comisiones ilegales:

- incremento inexplicado o repentino del patrimonio del empleado;
- trato favorable inexplicado de un servidor público a un contratista;

¹⁸ Sin embargo, es importante advertir que, como pasa con los factores, en ocasiones los efectos de los riesgos se confunden con los riesgos mismos, como cuándo se habla de riesgos penales de los entes públicos. Los riesgos están relacionados con la operativa de un ente público, en el caso de este estudio, con la operativa para contratar bienes, suministros, obras o combinaciones de estos (por ejemplo, impulsar y preparar contratos innecesarios). Los efectos, si estos riesgos ocurren, pueden ser de diversa naturaleza y gravedad, en los casos más graves las consecuencias podrían ser penales.

- relación estrecha entre un servidor público que participa en la contratación de una institución pública y una empresa contratista;
 - relación estrecha entre un servidor público que participa en la contratación de una institución pública y una empresa contratista
 - servidor público que rechaza la promoción a un puesto de trabajo no relacionado con la contratación.
- Indicadores de conflicto de interés encubierto:
- servidor público que no presenta o cumplimenta una declaración de intereses;
 - servidor público que parece dirigir un negocio aparte.
- Indicadores de colusión (ofertas de cobertura, supresión de ofertas, rotación de ofertas o reparto de mercado):
- oferta ganadora demasiado elevada si se compara con las estimaciones de costes, lista de precios publicada, precios medios del sector, etc.;
 - los precios de las ofertas caen cuando una empresa nueva se presenta a una licitación;
 - los licitadores que pierden son subcontratados;
 - existen coincidencias entre las empresas licitadoras: misma dirección, mismo teléfono, misma persona de contacto, etc.

Actualmente, hay varias iniciativas para elaborar cuadros de alertas en la contratación pública, que pueden ayudar a las instituciones a diseñar sus alertas para detectar prácticas fraudulentas o corruptas durante el análisis de los efectos de los riesgos. En el ámbito europeo, destacan los indicadores del [estudio encargado por la Comisión Europea a PWC y Ecorys en el año 2013](#) o, más recientemente, los indicadores del proyecto [Digiwhist](#) o del proyecto [Redflags](#) de K-Monitor, PetaByte y Transparency International Hungary, que también cuenta con el soporte de la Comisión Europea). En el Estado español, destacan dos iniciativas: las alertas identificadas en el contexto del proyecto SALER de la Inspección General de Servicios de la Generalitat Valenciana y el cuadro [Banderas rojas – Corrupción en la contratación](#) de la Fundación CIVIO.

En los próximos *Documentos de trabajo* presentamos con detalle los factores institucionales de los riesgos para la integridad en la contratación, núcleo de este proyecto preventivo de la Oficina Antifraude de Cataluña.



Bibliografía

ANAND, V., ASHFORTH, B. E., Y JOSHI, M. (2004) «Business as usual: The acceptance and perpetuation of corruption in organizations». *Academy of Management Executive*, 18(2), pág. 39-53.

- ASHFORTH, B. E. Y ANAND, V. (2003) «The Normalization of Corruption in Organizations». *Research in Organizational Behavior*, 25, pág. 1-52.
- AMELA, V. (2018) «El mosquit tigre va arribar aquí al maletger d'un cotxe», *La Vanguardia*, 22 de mayo de 2018.
- CID MOLINÉ, J. Y LARRAURI PIJOAN, E. (2001) *Teorías criminológicas. Explicación y prevención de la delincuencia*. Barcelona: Bosch.
- COMISSIÓ EUROPEA (2009) *Nota informativa sobre indicadores de fraude para el FEDER, el FSE y el FC*. CO-COF 09/0003/00 de 18.2.2009.
- CONSELLERIA DE TRANSPARÈNCIA, RESPONSABILITAT SOCIAL, PARTICIPACIÓ I COOPERACIÓ DE LA GENERALITAT VALENCIANA (2018) *Pla de la Inspecció General de Serveis 2018-2019*, pág. 29-31, accesible en <http://www.transparencia.gva.es/documents/162283897/164142224/Pla+IGS+2018-2019/4713c93e-1333-4e4e-8f8d-a6a8e7345007>
- DE SOUSA, L. (próxima publicación) *The Portuguese experience on corruption prevention*.
- COHEN, L. E. Y FELSON, M. (1979) «Social change and crime rate trends: A routine activity approach». *American Sociological Review*, 44, 4, pág. 588-608.
- FELSON, M. Y CLARKE, R. (1998) «Opportunity Makes the Thief. Practical theory for crime prevention». *Police Research Series*, paper 98. Londres: Home Office.
- FERWERDA, J., DELEANU, I. Y UNGER, B. (2017) «Corruption in Public Procurement: Finding the Right Indicators», *European Journal on Criminal Policy and Research*, núm. 23, pág. 245-267.
- GARCÍA GÓMEZ, M. M. (1994) «Los mapas de riesgos, concepto y metodología para su elaboración». *Revista de Sanidad e Higiene Pública*, vol. 68, n° 4, pág. 443-453.
- GARRIDO, V., STANGELAND, P. Y REDONDO, S. *Principios de criminología*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- GIFFORD, P. (2000) «Preventing, detecting and investigating fraud and corruption: lessons from the NSW experience». Ponencia del director de Prevención de la Corrupción y Educación, de la Independent Commission Against Corruption de Nueva Gales del Sur, Australia, en la Fraud Prevention and Control Conference convocada por el Australian Institute of Criminology en colaboración con el Commonwealth Attorney-General's Department en Surfers Paradise, 24-25 de agosto de 2000.
- GORTA, A. (2001) «Research: A Tool for Building Corruption Resistance», publicado en P. Larmour y N. Wolanin (eds) *Corruption and Anti-Corruption*. Canberra: Asia-Pacific Press, pág. 11-29.
- GORTA, A. (1998) *Minimising corruption. Some lessons learnt from the literature*. Sydney: Independent Commission Against Corruption.
- LAFREE, G. Y BRIKBECK, C. (1991) «The neglected situation: a cross-national study of the situational characteristics of crime». *Criminology*, 1 (29), pág. 73-98.
- NEW SOUTH WALES TREASURY (2012) *Risk Management Toolkit for NSW Public Sector Agencies. Volume 2: Templates, examples and case study. Policy & Guidelines*, TPP12-03c. Sydney: NSW Treasury.
- OFICINA ANTIFRAU DE CATALUNYA (2016) *La gestión de los conflictos de interés en el sector público de Cataluña*, colección Testimonios Parlamentarios, n° 39, Barcelona: Parlamento de Cataluña. Accesible en https://www.antifrau.cat/images/web/docs/publicacions/estudis_integricat/la-gestion-de-los-conflictos-de-interes-en-el-sector-publico-de-catalunya-informe-oac-esp.pdf



OECD (2010) *Roundtable on Collusion and Corruption in Public Procurement. Global Forum on Competition. Directorate For Financial And Enterprise Affairs Competition Committee* (DAF/COMP/GF (2010) 6).

PWC Y ECORYS (2013) *Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU*, estudio preparado por la Comisión Europea con el apoyo de la Universidad de Utrecht. Accesible en https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA (2012) *El Marco Institucional de Integridad en España: Situación Actual y Recomendaciones*. Valencia: Tirant lo Blanch.

